

La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea*

MIREN ETXEZARRETA

¿Qué tipo de modelo social es aquel en el que hay 20 millones de desempleados en Europa, con tasas de productividad inferiores a las de EE.UU., que tiene por resultado que haya más nuevos titulados en ciencias en India que en Europa?; el objetivo de nuestro modelo social debería ser el de mejorar nuestra capacidad de competir, ayudar a nuestra población a afrontar la globalización, permitirle aprovechar sus oportunidades y evitar sus peligros. Naturalmente que necesitamos una Europa social. Pero tiene que ser una Europa social que funcione.

TONY BLAIR, 2005

A estas alturas de la historia es bien sabido que la Unión Europea (UE) adoptó en los últimos años setenta y primeros ochenta del siglo pasado la política económica neoliberal como diseño fundamental y exclusivo de su actuación en el ámbito económico y social. Esta opción no se ha alterado desde entonces. A pesar de que en bastantes ocasiones la UE ha tenido que adoptar medidas contradictorias con tal diseño,¹ la ortodoxia neoliberal se mantiene férreamente en general, aunque es selectivamente más «comprensiva y pragmática» cuando se enfrenta a poderosos intereses económicos o políticos.

El marco de la política social. En relación con la política social,² este modelo supone:

- Primero, *que la política social es vista exclusivamente como un coste.* Para competir deben minimizarse los costes y eliminar todos los gastos «innecesarios»; como el gasto social supone un coste, éste debe reducirse: en los países centrales, para poder competir con los países más pobres, donde las poblaciones no cuentan con las prestaciones de una política social. Mientras, estos países más pobres afirman que la política social no puede establecerse para poder mantener su «ventaja comparativa» ante la tecnología y el conocimiento más desarrollados de los primeros. En ambos casos, los costes de la política social deben disminuir.

- Segundo, *que el gasto social tiene que convertirse en un ámbito que proporcione beneficios.* El capital, en su insaciable necesidad de expansión, está siempre buscando nuevos ámbitos donde pueda obtener beneficios. En los países centrales, una

* Este artículo se apoya fuertemente en el trabajo del grupo de Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa, de los que la autora es miembro.

parte importante de la población podría pagar individualmente por los servicios proporcionados en la actualidad por el sector público, y los capitales están deseosos de absorber esos fondos a través de la privatización de los servicios sociales públicos: salud, educación y pensiones.³ Por lo que estos servicios deben ser privatizados. Además, en la UE, después del euro, los capitales financieros pretenden crear una nueva arquitectura financiera «europea» para homogeneizar los mercados de capital y hacer posible la competencia con los mercados financieros de Wall Street y Tokio. En este contexto, por ejemplo, los fondos de pensiones privados son una fuente excelente de abastecimiento de los grandes capitales necesarios para este ambicioso objetivo y se impone su privatización.

• Finalmente, *la política social puede ser un muy buen instrumento para disciplinar a la fuerza de trabajo*. A medida que los mercados laborales se hacen más precarios y el desempleo y la pobreza son una amenaza real para sectores importantes de la población trabajadora, la necesidad de confiar en los servicios de bienestar público se hace mayor. Así, el suministro de servicios públicos puede vincularse al «buen comportamiento» de los trabajadores. En primer lugar, en el mismo mercado laboral, ya que el «trabajador problemático» corre un gran riesgo de perder su trabajo y, con él, el derecho a beneficiarse de muchos «servicios de bienestar» (por ejemplo, las prestaciones de desempleo sólo duran un periodo determinado, los trabajos ocasionales no proporcionan pensión, etc.), y, especialmente para los más débiles, se introducen mecanismos como el «workfare» (la exigencia de aceptar cualquier tipo de trabajo y remuneración para poder obtener las percepciones del Estado del bienestar, sobre todo las prestaciones de paro), el control de las prestaciones, la necesidad de justificar la situación económica, etc.

Es en este marco de la estrategia del capitalismo para el siglo XXI donde debe interpretarse la política social de la UE.

La UE, como tal institución, tiene una política social extremadamente limitada. En la mayoría de ocasiones, cuando se hace referencia a la política social se trata principalmente de las políticas sociales de los distintos países miembros, y no la de la Unión, que casi no existe. Aunque el Tratado fundacional de la UE considera explícitamente como compromiso la cohesión económica y social y establece que la Unión tiene como objetivo la disminución de las diferencias en el desarrollo de las distintas regiones para promover el desarrollo armonioso en toda la Unión, la política social se deja explícitamente en manos de los estados miembros, y como política social propia de la Unión sólo existen algunos fondos que se establecieron hace más de tres décadas.

El Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Regional (FEDER) se establecieron en los setenta y se reformaron y refundieron en los noventa. Desde entonces constituyen, junto con el Fondo agrario, FEOGA Orientación,⁴ los denominados Fondos Estructurales de la Unión, el importe de los cuales ha ido creciendo hasta alcanzar aproximadamente una tercera parte del presupuesto de la Unión.⁵ El Fondo Social está orientado a sostener los gastos de formación profesional de los trabajadores (so-

bre todo de los parados) mientras que el Fondo Regional se ocupa de los Planes Regionales de Desarrollo, mayoritariamente dedicados a mejorar la estructura productiva de las pequeñas empresas, del desarrollo rural y la provisión de infraestructuras y transporte.⁶ Además de éstos, en 1992, tras el Tratado de Maastricht, se estableció un Fondo de Cohesión para compensar las consecuencias negativas del Tratado, especialmente para los países del sur y en particular para España, que se beneficiaba del 50 % de dicho fondo hasta que la entrada en la Unión de los países del Centro y Este de Europa (PECOs) lo ha reclamado.

Hasta el Tratado de Amsterdam (1997) no hubo ninguna otra política social establecida como tal. Se consideraba que las áreas que constituían la parte social de la Unión estaban recogidas en otras provisiones como las del Acta del Mercado Interno de 1986 que sostenía que la libre circulación de las personas, la no discriminación entre los ciudadanos de la Unión, la mejora de la seguridad e higiene en el trabajo o el interés en la igualdad de género se establecían también para mejorar la cooperación intra-fronteriza en educación y en otros servicios sociales entre los estados miembros, pero no se establecía una política social propia. En 1989, para evitar el *dumping* social se firmó por todos los gobiernos, excepto el del Reino Unido, la Carta Social de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, pero tampoco esta vez se establecieron medidas sociales relevantes, excepto algunas acerca de seguridad e higiene.

Desde los noventa, se observó cómo la percepción y aceptación de la Unión por las poblaciones europeas se iba deteriorando sustancialmente. Mediada la década, el aumento en desempleo (que llegó hasta el 10 % como media de la Unión), desigualdad y pobreza hizo que la mayoría de la población de la Unión se fuera haciendo más y más escéptica respecto a la UE. Los dirigentes políticos percibieron esta situación y desde entonces intentan legitimar la Unión y conquistar el apoyo público.

En 1993, el Informe «Crecimiento, competitividad y empleo» de Delors, entonces presidente de la Comisión, mostró los primeros signos de preocupación por esta situación, especialmente respecto al empleo, pero no fue hasta el Tratado de Amsterdam que se tomaron algunas decisiones concretas, cuando la Carta social se transformó en política de la Unión, incluyendo esta vez al Reino Unido, y se aceptó la propuesta de realizar una Cumbre específicamente dedicada al empleo. Esta Cumbre fue la de Luxemburgo, que también tuvo lugar en 1997, donde se estableció la Estrategia Europea para el Empleo, que planteaba una política de empleo basada en cuatro pilares explícitos: empleabilidad, empresariabilidad, adaptabilidad e igualdad de género, así como la obligación de los estados miembros de diseñar Planes nacionales de Empleo según esta estrategia y someterlos a la Unión para su aprobación. Nótese que los cuatro pilares base de la estrategia sitúan el peso en la persona que se quiere emplear y no en crear oportunidades de empleo en la sociedad, mostrando claramente cómo la Unión aceptaba las ideas de la «economía de oferta» y la «auto-suficiencia» de Reagan, lo que, a mi juicio, añade el insulto a la injuria, al mantener que son las insuficiencias del trabajador (profesionales o personales) las que motivan el desempleo. De todos modos, la Unión establecía tales principios pero su realización a través de los planes de empleo quedaba totalmente en manos de los estados miembros, sin

más exigencia en su implementación que «aprobar» la revisión que la Unión realizaría de los mismos.⁷

La legitimación continuó deteriorándose, lo que no sorprende considerando las medidas planteadas. Por lo tanto, se tomaron nuevas medidas en la Cumbre de Lisboa (2000), especialmente referidas a la competitividad, pero con una derivación en el empleo, con la fijación de un objetivo cuantitativo para la tasa de actividad para 2010 (70 % para los hombres, 60 % para las mujeres) y la fijación de «un ambicioso programa de creación de infraestructuras para el conocimiento, aumento de la innovación y reforma económica y modernización de los sistemas de bienestar social y los sistemas económicos»⁸ (Consejo europeo 2000). No obstante, las ideas principales de la Estrategia Europea de Empleo continúan basándose en los cuatro pilares establecidos en Luxemburgo (véase European Commission 2001). Finalmente, en la Cumbre de Niza (2001) se aprobó la Carta de Derechos Fundamentales con gran publicidad, aparentemente como un primer paso hacia la Constitución europea que recogió dicha Carta cuando se presentó inicialmente en 2004, pero que ha sido dejada fuera del Tratado de Lisboa de 2007 que sustituye a la Constitución, para dar satisfacción al Reino Unido y Polonia. En cualquier caso dicha Carta, que según las autoridades de la UE tiene como objetivo aproximar el proyecto europeo a los ciudadanos de los estados miembros, no recoge el derecho al trabajo, o a un salario, pensión o renta mínima digna, aunque dichos derechos están presentes en las leyes de varios estados de la Unión. Es una Carta de derechos fundamentales sin derechos sociales,⁹ con poca sustancia relacionada con verdaderas mejoras sociales.¹⁰ Excepto con la negativa excepción de no incluir la Carta de Derechos, en este Tratado no se altera la consideración de los aspectos sociales respecto al proyecto de Constitución de 2004. Se puede decir que hasta ahora la política social ha sido el patito feo de la Unión.

Hay que destacar, además, que la mayor parte de los planteamientos de política social no tienen ningún carácter obligatorio y que hay muy pocas provisiones financieras para la misma.¹¹ La diferencia con las medidas de política económica es notable. Por ejemplo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, uno de los pilares de la política económica de la Unión, señala con precisión la obligatoriedad del equilibrio presupuestario y los límites en que éste puede oscilar (máximo déficit 3 %), pero para los objetivos sociales no se establecen objetivos concretos —con la excepción de la voluntad de lograr una tasa de actividad del 70 % para el 2010, pero tampoco es obligatoria. Lo que muestra que no hay verdadera intención de tomar iniciativa sustancial alguna en estos ámbitos.

Tampoco existen políticas compensatorias. Mientras que desde la Unión Económica y Monetaria la UE establece y toma para sí misma los principales pilares de la política económica, continúa rechazando muy firmemente el aceptar responsabilidad alguna por las consecuencias negativas de tal política. Mientras centraliza y vacía de contenido la mayor parte de la política económica de los estados miembros con las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no compensa sus debilidades con una potente política social. Al dejar la política social en manos de los estados miembros, la UE les traslada la responsabilidad por las consecuencias sociales negativas de

su política económica centralizada. Igualmente el limitado presupuesto de la UE,¹² la arbitrariedad del principio de subsidiariedad¹³ y la nueva técnica del Método Abierto de Coordinación (OMC, siglas en inglés)¹⁴ muestran claramente que la UE no tiene, y no se propone tener, ninguna voluntad y capacidad de compensar centralmente por cualquier tipo de choques (generales o asimétricos) o consecuencias negativas de tales políticas. En la UE el modelo de política social se ha dejado a los estados miembros bajo el falaz argumento de que los sistemas sociales están muy profundamente arraigados en los caracteres nacionales.¹⁵

Además, dada la forma en que se han estructurado las otras partes de la política económica y social la política social ha quedado como la única variable de ajuste para los estados miembros: la política monetaria junto con la política exterior están ya eliminadas y la política fiscal esta fuertemente limitada por el PEC; asimismo las Orientaciones de Política Económica proporcionan guías fuertes para la misma (por ejemplo, insisten permanentemente en la conveniencia de reducciones impositivas). Es decir, la UE establece y absorbe los ejes principales de la política económica, pero deja la política social para los estados miembros que, además, han de realizar todo el ajuste interno que generalmente requiere políticas de austeridad, recurriendo a las políticas laborales y sociales que son los únicos elementos que les quedan.

Está claro que todas estas medidas no constituyen una política laboral o social activa y dinámica por parte de la UE. En consecuencia los problemas sociales de la Unión permanecen: aunque ha disminuido la tasa de paro (8,8 % en 2002 y 7,9 % en 2006; veremos que, sucede si la recesión que se inicia sigue su curso), pero ello se ha logrado a base de aumentar fuertemente los empleos temporales (12,4 % en 2002 a 14,3 % en 2006) a tiempo parcial (15,6 % en 2002 a 17,4 % en 2006) y en precario; los últimos datos sobre pobreza en la UE (referidos al año 2005) indican que en general la situación no ha mejorado sino que, por el contrario, en muchos casos se ha deteriorado: al final de los años noventa la tasa media de pobreza de la UE-15 disminuyó desde el 18 % de 1995 al 15 % en 2000, se mantuvo constante durante un par de años para incrementar después en un punto hasta alcanzar del 16 % desde 2004. Los niños, los hogares con varios hijos y los de las personas mayores pertenecen a grupos de población particularmente expuestos: en la UE-25, prácticamente uno de cada cinco niños menores de 16 años vive en hogares pobres, y en Polonia, Lituania, España e Italia, uno de cada cuatro, y la tasa media de pobreza para las personas mayores (65 años o más) es del 19 %. Pero la tasa más alta se encuentra entre los parados, ya que dos quintas partes de las personas sin empleo en toda la UE-25 son pobres.

Pero no sólo los parados y las poblaciones no activas son pobres. Es más escandaloso el hecho de que en la UE el número de personas que son pobres a pesar de tener un puesto de trabajo se acerca a los 14 millones, casi el doble del número de personas pobres en paro (unos 7 millones). Obviamente, las condiciones del empleo, cada vez más precario, aumentan el riesgo de pobreza. Por ejemplo, la tasa de pobreza de los empleados con contratos temporales es tres veces más elevada que en los empleados con contrato fijo (una tasa de pobreza del 11 % para los primeros en comparación con el 4 % para los últimos en la UE-15); y los autónomos, a pesar de

trabajar la jornada completa, están expuestos a la pobreza en una tasa del 16 % (Comisión Europea 2005b: 193).

No solamente se trata de las condiciones específicas de la población en situaciones difíciles (parados, trabajadores pobres, personas mayores, familias numerosas) sino que, en conjunto, se observa un deterioro de la situación de los trabajadores y de las clases populares a causa de condiciones cada vez más duras en los salarios y los mercados de trabajo: la participación de los salarios en la riqueza social disminuye sustancialmente, las condiciones de trabajo se deterioran, se alargan y se hacen más irregulares las jornadas, etc.; la competencia entre trabajadores, en el país y en el exterior, las deslocalizaciones y subcontratas se multiplican aumentando muy sustancialmente la incertidumbre en que se desenvuelve la vida laboral. Las condiciones de las clases populares en la UE no mejoran en absoluto en relación con su aumento en la producción de riqueza ni de ampliación y profundización del proceso integrador.

Mientras tanto se ha incrementado de manera substancial la concentración de riqueza. En Europa el número de personas millonarias en dólares y demás personas ricas —llamadas en inglés «high net worth individuals (HNWI)»— se ha ido incrementando de forma constante en los últimos años hasta alcanzar los 2,9 millones en el año 2006. Al mismo tiempo, la riqueza de dichos HNWI se ha incrementado con mayor rapidez todavía, lo que significa que los ricos se hacen más ricos, o que la concentración de renta en lo más alto de la escala se ha incrementado. En el 2006, los activos financieros de este 0,6 % de la población europea alcanzaron los 10,1 trillones de dólares, lo que equivale a las 2/3 partes de todos los activos financieros europeos administrados por inversores institucionales (15,6 trillones de dólares en 2005, véase International Financial Services 2006: 5).

Los avatares del concepto de Modelo Social Europeo. La evolución negativa de la política social de la Unión Europea queda bien reflejada en la transformación que ha experimentado esta expresión. Por su interés la recogemos brevemente a continuación.

No sólo no existe una política social digna de ese nombre en la UE, sino que en los últimos años, incluso el concepto de Modelo Social Europeo (MSE) ha experimentado un cambio muy sustancial en una dirección perversa. En general, el concepto de MSE era utilizado para referirse a una Europa solidaria y sostenible, para distinguir a Europa de los Estados Unidos y destacar la dimensión social del proceso de integración. La idea básica era que el progreso económico y el progreso social debían ser considerados como objetivos de igual importancia, y que una unión económicamente exitosa debería tener una agenda explícita de política social y altos estándares sociales y laborales a escala europea. Ahora, por el contrario, oficialmente desde la Unión, con el concepto de MSE se pretende hacer referencia a la mejora de la competitividad de Europa en un mundo globalizado. Por consiguiente, el papel del MSE ha evolucionado desde simbolizar una alternativa al capitalismo desregulado, a legitimar un proceso de integración predominantemente liberal, que exige restricciones y reestructuraciones de largo alcance de los Estados del Bienestar nacionales, bajo el pretexto de la modernización. Lo que está convirtiendo al MSE en un concepto altamente polémico.

Ya hemos señalado que a mediados de los noventa se produjo un contexto de desilusión y frustración crecientes, también conocido como crisis post-Maastricht; las élites económicas y políticas en el poder corrían el riesgo de perder los apoyos para la Unión Económica y Monetaria. En esta situación, oficialmente se comenzaron a hacer frecuentes referencias al MSE. En 1994, la Comisión Europea publicó un Libro Blanco sobre política social en el que se definió el MSE como «un conjunto de valores comunes, es decir, el compromiso con la democracia, la libertad individual, el diálogo social, la igualdad de oportunidades para todos, una seguridad social adecuada y una solidaridad hacia las personas más débiles de la sociedad».

Parece que todavía se asociaba la integración europea al progreso social y a altos estándares laborales, y la repetida referencia al MSE aseguró que los representantes de los sindicatos tuvieran una razón para creer que el estado actual era únicamente transitorio, y aún más importante, que tuvieran un argumento en contra de su oposición interna. Las referencias al MSE eran también importantes para pacificar la oposición del ala más a la izquierda en los partidos socialdemócratas. El hecho de que el MSE sea un concepto poco definido en términos teóricos y empíricos facilitó esta tarea.

Sin embargo, esta posición contrastaba fuertemente con los recortes en las prestaciones sociales fomentados por las políticas de austeridad impuestas por los límites a los déficit exigidos por Maastricht, los cuales no eran precisamente los adecuados para favorecer la solidaridad. La reestructuración de los sistemas de seguridad social no sólo aumentó la desigualdad, sino que los recortes presupuestarios y los altos tipos de interés, siguieron restringiendo la expansión económica y generando más desempleo en toda Europa. Como resultado, hubo protestas masivas en varios países de la Unión que llevaron a que en la Cumbre de Amsterdam la preocupación por el desempleo fuera prominente dando lugar a la Cumbre de Luxemburgo en el mismo año. En respuesta a la creciente crisis del empleo, el Consejo adoptó la Estrategia Europea del Empleo que no sólo apuntaba a la creación de nuevo empleo (aunque fuera en los términos que se han señalado más arriba), sino que también hacía referencia a cuestiones de justicia social como la igualdad de oportunidades y la no-discriminación en el trabajo. Tales temas eran igualmente percibidos como elementos importantes del MSE.

Sin embargo, con la adopción de la Agenda de Lisboa del 2000, el discurso sobre el MSE experimentó otro giro decisivo. El MSE fue cada vez más presentado como un argumento para pedir una reestructuración radical y una restricción de los sistemas existentes de bienestar social europeos. El argumento general es el siguiente: la Unión Europea y sus Estados miembros se enfrentan con un número de retos y responsabilidades comunes, incluyendo la globalización y el envejecimiento de la población. La globalización obliga a Europa a ser más competitiva en un mundo cada vez más internacionalizado. Por consiguiente, la competitividad es una precondition para el éxito y la capacidad de mantener altos estándares laborales y sociales. Por lo tanto, el MSE debe estar subordinado al objetivo global de competitividad, o aun mejor, *el MSE debe ser utilizado como medio para mejorar el potencial de Europa para*

tener éxito en los mercados mundiales; el MSE se convierte en un factor productivo, orientado a promover la transformación de los modelos sociales bajo la línea directriz de la flexibilización y desregulación neoliberales. Los temas de justicia social son todavía mencionados en los documentos oficiales y en los discursos, pero sólo juegan un papel muy subordinado y retórico, si es que juegan alguno.

Legitimándose con sus múltiples referencias al MSE, las élites económicas y políticas de Europa están amenazando los fundamentos mismos de los regímenes de Bienestar europeos. En vez de proteger a la población del mercado la política social es cada vez más concebida como un instrumento para ayudarla a ajustarse al mercado. Actualmente el MSE tiene que ser considerado como parte de una estrategia destinada a mantener el apoyo para un proyecto de integración predominantemente neoliberal.

Por otra parte, sin embargo, los movimientos sociales, los partidos de izquierda y los sindicatos han utilizado la noción de MSE para presentar en sus programas una Europa alternativa y sostenible basada en la solidaridad en vez del fundamentalismo del mercado. El problema es que en la actualidad el capitalismo tiene la capacidad de tergiversar incluso las palabras y conceptos más nobles y reconvertirlos para justificar su estrategia neoliberal.

Lo que estamos presenciando actualmente es una lucha política sobre el sentido del término Modelo Social Europeo. Esta lucha es parte de una confrontación más amplia acerca del futuro de Europa. Confrontación entre el modelo neoliberal angloamericano hacia el que la UE quiere avanzar, y el restablecimiento, por lo menos, de un modelo social de capitalismo europeo, que es lo que pretenden las fuerzas socialdemócratas. Pero, es una lucha altamente desigual, dado que las élites y los dirigentes controlan el aparato político, los medios de masas y por consiguiente una gran parte de la opinión pública oficial. Sin embargo, la dependencia de un término tan ambiguo como el de Modelo Social Europeo para crear un apoyo suficiente a su programa político también les hace vulnerables. Han convertido al MSE en un concepto altamente polémico, pero la izquierda podría convertirlo en una expresión de desacuerdo y de esta forma debilitar por dentro el bloque neoliberal. Algunos autores sugieren que la izquierda europea podría utilizar el MSE como «marca registrada» de un nuevo proyecto político, ya que en la mayoría de los países europeos el concepto del Estado de Bienestar, que interesa a todos los ciudadanos, disfruta todavía del apoyo general. La idea neoliberal de un Estado mínimo, que retrocede hacia la función meramente asistencial de alivio de la pobreza, está lejos de haber ganado, aunque las ideologías del mercado que forman parte de ella dominan las mentes de dicha élite.

La Unión europea orienta la política social de los estados miembros. Está claro que la Unión sitúa muy firmemente la política social en manos de los estados miembros. No obstante, según las recomendaciones y orientaciones que les proporciona, la Unión tiene opiniones muy definidas acerca de cuál debe ser la política social que deben realizar los estados que la forman. Opiniones que, a su vez, son recibidas con entusiasmo por estos estados que participan de la misma filosofía neoliberal de la Unión.

Ya he señalado que no voy a revisar en detalle la política de empleo y social de los estados, sino que comentaré acerca de algunos aspectos específicos que muestran claramente cuáles son las orientaciones reales de la Unión en este siglo para persuadir a los estados miembros a seguir una política social específica:

a) *Una nueva consideración del «pleno empleo»*. Ya se ha comentado más arriba la política de empleo establecida en las Cumbres de Amsterdam y Luxemburgo en 1997. En la Cumbre de Lisboa en 2000 la Unión recobró una expresión que había desaparecido en las dos décadas anteriores: el objetivo del pleno empleo. Pero éste, ahora, se habrá de lograr con la «sociedad del conocimiento» y «la modernización de los sistemas sociales». La recuperación de este objetivo parece positiva, pero el pleno empleo se caracteriza ahora de tal forma que, al contrario, es altamente preocupante. Este concepto renovado ignora los aspectos que habían caracterizado históricamente al pleno empleo —salarios decentes, seguridad social y libertad personal— y se convierte en un concepto del empleo basado en la desregulación, la flexibilidad y la «modernización social», además de recomendar que los salarios crezcan por debajo de la productividad, lo que lleva al aumento de la desigualdad. Los Planes de empleo presentados por los estados miembro suponen un (pleno) empleo de salarios bajos y trabajos temporales, de tiempo parcial no voluntario y empleos precarios, con fuerte presión sobre los parados para que acepten cualquier tipo de actividad que se les proponga.¹⁶ La producción competitiva y el crecimiento son los objetivos principales y el empleo es sólo considerado como un instrumento para lograrlos. Cualquier tipo de trabajo se considera un privilegio y los trabajadores con empleo deben estar agradecidos por su buena fortuna. Preguntar por las condiciones del empleo pasa a ser considerado un indicador de planteamientos extraños e incluso a considerarse sospechoso.

El último «avance» en la política laboral de la Unión es lo que ha venido a denominarse «la flexibilidad» (*flexicurity*), que no es otra cosa más que la Comisión Europea promueve un nuevo giro para conseguir las «reformas estructurales» de los mercados de trabajo profundizando todavía más en las líneas neoliberales.¹⁷ En su reciente comunicación sobre *Flexicurity* (COM 2007/0359), amplía el enfoque que ya está defendiendo desde hace muchos años y que se había concretado en el «Libro Verde sobre la modernización de la legislación laboral» (COM 2006/0708) de noviembre de 2006. La Comisión parece ser consciente de que la extensión de los contratos de trabajo atípicos implica el riesgo de que se incremente la segmentación del mercado laboral y el crecimiento de puestos de trabajo con poca protección y a menudo en condiciones de gran precariedad. Pero en lugar de promover la desaparición del empleo precario «atípico», la Comisión desarrolla la afirmación de que las relaciones de trabajo regulares y usuales (contratos fijos en base a jornada completa) se han convertido en el principal obstáculo para invertir la segmentación del mercado de trabajo, que necesita ser mucho más «flexible». Con este objetivo debe reducirse el nivel de protección laboral hasta unos «derechos mínimos» que cubran igualmente el empleo convencional y el atípico. Este concepto de «flexicurity», en la perspectiva de

la Comisión, debe convertirse en el eje principal de la Estrategia Europea de Empleo y de las Orientaciones integradas para el empleo y el crecimiento (2008-2010),¹⁸ para el próximo ciclo de 3 años.

La Comisión propone que se cree un indicador para toda la UE sobre la «rigidez de la legislación de protección del empleo». Allí donde se considera que dicho indicador es demasiado alto se alienta a los estados miembros a impulsar «reformas» para disminuir el nivel de protección. Además, se mantienen las antiguas orientaciones contenidas en la revisada Estrategia de Lisboa y en las Orientaciones para el empleo y el crecimiento: «activando» las políticas del mercado de trabajo, «haciendo que trabajar compense (frente a los subsidios)», «estableciendo el equilibrio entre derechos y obligaciones», promoviendo la «empleabilidad» y la «adaptabilidad» de trabajadores y parados, contribuyendo a «políticas presupuestarias sólidas y financieramente sostenibles», etc.

El objetivo central de la Comisión es resucitar la Estrategia de «Empleo y Crecimiento» centrandolo con más fuerza el componente de su política de empleo en la «flexicurity» —alegando que «se necesitan nuevas formas de flexibilidad y seguridad tanto para las personas como para las empresas y también para los Estados miembros de la Unión». La posición de la Comisión apunta con firmeza a un cambio en el concepto de seguridad, desplazándolo de la protección contra los riesgos a impulsar la capacidad para adaptarse a los cambios por medio de un proceso constante de aprendizaje. Se considera que los «viejos» tipos de seguridad obstruyen la flexibilidad necesaria y deben reducirse. En concreto, esto significa la reducción de las prestaciones laborales que se consideran demasiado «generosas», y la disminución de la protección al empleo. La «nueva» seguridad debería facilitar la flexibilidad basándose en la formación, la cual debe conducir a una mayor adaptabilidad y empleabilidad. Lo que a su vez conduce, al empleo, que se considera la mejor receta para la seguridad.

Estas propuestas sirven claramente a las demandas de mayor flexibilidad de los empresarios, en tanto que las personas con empleo o en el paro ven cómo disminuye la protección de su puesto de trabajo y su salario, a cambio de meras promesas de tener oportunidades de formación durante toda su vida y políticas del mercado de trabajo «activadoras» que incrementan la precariedad, reduciendo derechos y reforzando las obligaciones de las personas empleadas o en el paro. Comparada con el «viejo estilo» de protección de empleos y rentas la «nueva» seguridad parece bastante insegura. A pesar de que, en general, es verdad que las personas más cualificadas corren un riesgo menor de estar en paro, el acceso a la enseñanza o a la formación no supone una garantía total de empleo. Y mucho menos cuando la Comisión se abstiene de proponer la formación, la enseñanza y el reciclaje continuado como un derecho de las personas con trabajo o en paro, ni quiere obligar a los empresarios a que financien dichas medidas de manera adecuada.

El análisis de la Comisión de los motivos de segmentación del mercado de trabajo («trabajadores que están dentro» y «trabajadores que están fuera») está muy lejos de la realidad. En primer lugar, el Parlamento Europeo ha señalado correctamente en su resolución sobre el Libro Verde sobre Legislación Laboral que «recientemente la

OCDE y otros estudios han demostrado que no hay pruebas para la alegación de que reduciendo la protección frente al despido y debilitando los contratos de trabajo fijo se facilite el crecimiento del empleo», e igualmente «el ejemplo de los países escandinavos demuestra claramente que un nivel alto de protección frente al despido y de las condiciones de trabajo es plenamente compatible con un alto crecimiento del empleo». En segundo lugar, puede observarse que el origen de la segmentación del mercado laboral se encuentra en la estrategia de los empresarios y los gobiernos de los Estados miembros de incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo. Los cómputos de trabajo por horas (*working time accounts*) y el trabajo flexible permiten que las empresas trabajen con una plantilla regular más reducida y asuman las fluctuaciones del mercado adaptando la jornada laboral semana a semana. Esta «flexibilidad interna» se combina muchas veces con la «flexibilidad externa», basada en contratos a plazo, temporales o por obra durante los periodos de mayor actividad. Anualizar las horas de trabajo y el concepto de empresa viva («breathing enterprise») contribuyen a expandir el empleo en precario y evitan que un ciclo al alza se transforme en más empleo fijo y regular. Por tanto, las propuestas de la Comisión en favor de la *flexicurity* deberían llamarse de manera más honesta un programa de incremento de la *flexplotación* de trabajadores en toda la UE, y deberían rechazarse tajantemente.

b) Respecto a la política acerca del Estado del Bienestar *se pueden mencionar como desarrollos más importantes los siguientes:*

b.1) *De la preocupación por el bienestar a la preocupación por las posibilidades de empleo.* La política social de la Unión, especialmente desde la Cumbre de Viena de 1998, se ha modelado siguiendo el modelo británico y estadounidense de «al bienestar por el trabajo». Que supone lo siguiente: se considera que la seguridad social es demasiado generosa con los subsidios de paro y que ello desmotiva la búsqueda de empleo. «La razón para el desempleo no es la falta de empleos sino la falta de voluntad y de flexibilidad de los parados para aceptar las ofertas de empleo existentes; por tanto, una mayor presión en los parados ayudaría a aumentar el empleo» (Memo 2001, 8). De aquí que se pasó a recomendar «un estado del bienestar activo» y la sustitución de las políticas pasivas de apoyo a los parados por políticas activas que hicieran a la gente más capaces de ser empleadas. Quien busca subsidios de desempleo o asistencia social tiene que aceptar cualquier trabajo que se le ofrezca o se eliminará el apoyo que tiene. «Se reconoce y se presenta como una ventaja de este sistema que llevará a que algunos desempleados que no quieran someterse a esta disciplina, desaparecerán de las listas de parados registrados» (Memo 2000, 13). Este sistema va totalmente contra la filosofía tradicional de Europa, *donde los beneficios son derechos*, y está llevando a un fuerte deterioro de las condiciones de vida y trabajo. De nuevo surge aquí la idea neoliberal de que los parados están en esta situación debido a su propia voluntad o limitaciones: no tienen la suficiente preparación para los empleos que según este enfoque parece que estarían esperándoles si fueran candidatos adecuados.

b.2) El intenso esfuerzo a favor de la privatización de los elementos más importantes de la política social de la Unión.

Un área particularmente importante de la contra-reforma neoliberal es la presión permanente por la denominada *modernización* de los sistemas de Seguridad Social, propuesta por el Banco Mundial y otras instituciones internacionales. La esencia de este proceso es el debilitamiento y la privatización de los sistemas públicos de servicios sociales, bajo el argumento de la insostenibilidad económica de los sistemas actuales, que requieren volúmenes crecientes de recursos financieros. Estas presiones son más claras e intensas para los sistemas de pensiones, pero están también presentes en la tendencia a privatizar de forma creciente los sistemas de salud y educación.

La Unión Europea parece haber tomado como válidos estos argumentos para «la modernización» y privatización de los sistemas sociales, ya que en las orientaciones para la política social a los estados miembros sigue fielmente las recomendaciones del Banco Mundial para la modernización de los sistemas de seguridad social, modernización que sigue sin ambigüedades la dirección de la privatización. El desarrollo de la política social a lo largo de esta línea es actualmente una de las principales prioridades de la agenda de la UE, con consecuencias muy graves para la ciudadanía europea.

A pesar de que desde el Tratado de Roma hasta el de Lisboa de 2007 la Unión Europea nunca ha tenido ni tiene todavía competencias para recomendar o exigir la privatización de la propiedad pública, sean bienes o servicios, las instituciones europeas —particularmente la Comisión y la Corte Europea de Justicia— se han convertido en una de las fuerzas principales tras las distintas formas de privatización en la UE. Se puede sostener que desde los noventa la UE se ha convertido en el agente principal en la apertura de mercados y en la privatización de los activos públicos y en los servicios, y está ahora alcanzando todas las áreas de la vida económica y social.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, la privatización de las pensiones constituyó la vanguardia del interés privatizador de los servicios sociales, siguiendo las pautas del Banco Mundial. El interés de la UE por la privatización de las pensiones continúa sin variaciones, pero en este momento parece que la tendencia hacia la misma ya está plenamente aceptada en todos los países miembros, aunque varían mucho los ritmos y el volumen de la privatización, por lo que el esfuerzo y la búsqueda de prácticas privatizadoras se ha trasladado al campo de la salud y se pretende continuar con la consolidación de una ya bastante avanzada —de nuevo con diferencias entre países— privatización de la educación. En todos los casos el argumento de fondo es el mismo: estos servicios sociales están absorbiendo un exceso de recursos públicos que hacen a los países menos competitivos en los mercados globales. Añadiendo a estos argumentos el postulado de que la eficiencia de los servicios privados es siempre mayor que la de los servicios públicos.

No podemos entrar aquí en la presentación de los argumentos privatizadores y los contra-argumentos ante los mismos. Solamente señalaremos que los argumentos por la privatización han sido ampliamente rebatidos en muchas instancias¹⁹ y que se

ha mostrado que la privatización que se preconiza no resuelve el problema de la sostenibilidad financiera, si se produjese, lo que no es en absoluto inevitable, y que, además, supone gravísimos riesgos para la población hoy beneficiaria de los servicios públicos. Por lo que se puede concluir que ni el problema es tan grave, ni en cualquier caso la privatización supone su solución. Hay que señalar claramente que el argumento de fondo que es la causa de toda esta tendencia a la privatización no es otro más que el interés de los grandes capitales internacionales de penetrar en el ámbito de negocios que la privatización de los servicios sociales les proporcionaría, como ya se ha señalado en la introducción de este artículo. Los dirigentes de la UE, estimulando la privatización de los servicios sociales en los estados miembros, están sirviendo a los intereses de los grandes capitales financieros a expensas del bienestar de la población y de la cohesión social.

En conjunto, con la permanente recomendación de que «se recurra cada vez más al mercado», lo que en realidad quiere decir que se privaticen las pensiones, la sanidad, la educación y otros servicios, así como con las recomendaciones para que se reduzcan los impuestos y las contribuciones a la seguridad social, tendremos un cuadro bastante realista de la política de la Unión respecto a los estados del bienestar de los estados miembros. La desigualdad, la pobreza, la exclusión y otros problemas sociales no son considerados como materias de política para la Unión, siendo el objetivo principal el mínimo coste. Los trabajadores como tales, por no referirnos a los pobres, no existen.

Concluyendo. La política social propia de la Unión es extremadamente limitada y muy poco significativa. La política social se basa mucho más en producir unas guías más o menos precisas y algunos objetivos cuantitativos *deseables* para que los estados miembros los sigan. Por supuesto, estas guías y orientaciones comparten la filosofía general de la Unión y de su escasa política social y llevan el sello de las políticas neoliberales: en el frente del empleo ya hemos visto que se considera que los problemas se deben a las imperfecciones de los mercados de trabajo, que los subsidios son demasiado generosos, que los trabajadores tienen que hacerse más «empleables» a sí mismos por medio de la educación y la empresariabilidad, y que, como máximo, hay que proporcionar incentivos a las empresas privadas para estimular el empleo. Los últimos desarrollos en la política laboral en el mejor de los casos no son más que ejercicios de retórica y legitimación y, con mayor frecuencia, conllevan el deterioro de los derechos sociales de los trabajadores.

Para los sistemas de bienestar, se observan también las orientaciones neoliberales de la Unión hacia la privatización de los servicios sociales, que supone el deterioro de los derechos de ciudadanía al convertir en mercancías privadas lo que hoy son derechos ciudadanos, el aumento de la desigualdad entre los actuales beneficiarios de los servicios públicos, el empeoramiento de los servicios que una gran parte de la población puede percibir y el incurrir en un enorme riesgo respecto a los derechos futuros. Éstos parecen ser los resultados de las tendencias dominantes de la política social de la Unión.

Según las élites europeas, poderes económicos y dirigentes políticos y sociales, los ciudadanos ya no pueden contar con una asistencia estatal a largo plazo para remediar cambios súbitos e imprevistos en sus vidas, para sostenerles si se produce un corte en su vida de trabajo o autorizarles a perseguir sus propios intereses no comerciales; o simplemente, no tener que aceptar cualquier mal empleo ofrecido en el mercado de trabajo. Además, los ciudadanos tampoco pueden contar con pensiones públicas, o al menos no sólo con ellas, y tienen que prepararse a pagar un precio por la educación y los servicios sanitarios, convertidos ahora en mercancías. En resumen, en el poderoso capitalismo global del siglo XXI, no se puede esperar que los Estados, y todavía menos la Unión Europea, compensen por los problemas y trastornos inevitables en una economía de mercado y las contradicciones fundamentales de una sociedad capitalista. Es evidente que es imprescindible desarrollar potentes luchas colectivas contra un sistema económico y social que bajo ningún concepto está dispuesto a permitir una sociedad justa y armónica para con los trabajadores y las clases populares.

Abril 2008

BIBLIOGRAFÍA

- BLAAS, Wolfgang, Marica FRANGAKIS, Gabriel SAKELLARIDIS (2007), *Privatization Experiences in the EU – a Review*, in: *Der öffentliche Sektor – The Public Sector*, n.º 3-4/2006, S. 3-29.
- COMISIÓN EUROPEA (2006), «Libro Verde sobre la modernización de la legislación laboral» (COM 2006/0708).
- ETXEZARRETA, M. (2008), «La política social en la UE. Consideración especial de la política de pensiones». *Revista de Economía Crítica*, n.º 6, enero.
- EUROPEAN COMMISSION (2001a), *Proposal of Decision by the Council related to the Guidelines for Employment for the member states*. Bruselas.
- (2001b), *Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon Strategy*, citado en Grahl.
- EUROPEAN COUNCIL (2000), *Conclusions of Presidency*. European Lisbon Summit, 23-24 de marzo, Bruselas.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2005), *La compleja construcción de la Europa superpotencia*. Mimeo.
- HERMANN, C. y HOFBAUER, I. (2008), «El modelo social europeo entre la modernización competitiva y la resistencia frente al neoliberalismo». *Revista de Economía Crítica*, n.º 6, enero.
- HUFFSCHMID, J. (versión 2008), *The role of the EU in the process of liberalisation and privatisation in Europe*. Mimeo.
- (Ed.) (2005), *Economic Policy for a social Europe*. Palgrave Macmillan.
- MEMORANDO ECONOMISTAS EUROPEOS POR UNA POLÍTICA ECONÓMICA ALTERNATIVA 2000 (2007). Mimeo.
- Revista de Economía Crítica* (2008), n.º 6.

NOTAS

1. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) consolidaba los acuerdos del Tratado de Maastricht en el sentido de que los países miembros deberían mantener presupuestos equilibrados o

con superávit y que sólo en casos extremos podrían incurrir en un déficit que en ningún caso podría superar el 3 % del PIB, Francia y Alemania han superado dicho porcentaje en sus déficits en los últimos noventa y primeros años dos mil debido a las recesiones que experimentaron sus economías respectivas, presentando hechos consumados a la UE. Ante los países más importantes de la Unión, a ésta no le quedó más remedio que aceptar dicha transgresión y buscar unos argumentos que legitimaran la misma (mientras Portugal era sancionado por una transgresión similar). Incluso ahora, con la crisis financiera iniciada por las hipotecas basura en Estados Unidos, el Banco Central Europeo, guardián destacado de la ortodoxia neoliberal, no ha podido menos que adherirse a la política de la Reserva Federal de Estados Unidos y bombardear con facilidades de crédito a una banca europea con graves problemas.

2. La política social abarca las políticas laborales y de relaciones industriales y los sistemas de seguridad social. No me propongo tratar en detalle ninguno de los dos ámbitos, sino referirme en general a la política social destacando algunas de las reformas más recientes que afectan a ambos ámbitos.

3. Aunque la asistencia social también forma parte de los servicios públicos, por su naturaleza no se puede pensar que pueden ser «comprados» por sus beneficiarios.

4. La otra parte del fondo agrícola —FEOGA Garantía— que absorbe la mayor parte de los fondos de la Política Agraria Comunitaria (PAC) no está incluida en estos fondos.

5. Puede parecer una proporción considerable si no fuera por el extremadamente reducido importe total del presupuesto total de la Unión.

6. La filosofía de estos fondos no es la redistribución de los ingresos sino mejorar el potencial productivo de las regiones a largo plazo bajo la dirección y los planes de los estados miembros hasta que las regiones pobres se fortalezcan y las transferencias sean innecesarias.

7. Lo que no debe de ser tan difícil, ya que España siempre ha pasado la revisión de dichos planes con buena nota, independientemente de la ideología del gobierno de turno.

8. Era el periodo de gran optimismo acerca de las posibilidades que ofrecía la «nueva economía».

9. Expresión de R. Fernández Durán en idem, *et al.*, 2001, 188.

10. Quizá para «compensar» siquiera tal débil avance, en Niza se aprobó también el estatuto de la «empresa europea» (CEMCC, 2000) que proporciona a las empresas transnacionales nuevos derechos por encima de los estados.

11. Con un presupuesto extremadamente limitado —1,1 % del PIB de la UE ampliada— la política social cuenta muy poco. Todos los Fondos Estructurales no llegan al 0,5 % del PIB de la Unión. Al evaluar las aportaciones europeas a menudo se incurre en un error debido a que en términos absolutos parece que las mismas aportan muchos millones, pero no se percibe que además de ser una pequeña proporción en términos relativos, lo que se computa es en términos brutos y no netos, en el sentido de que el país que parece recibir tales importes ha realizado también, por su parte, una importante contribución económica a la Unión.

12. Compárese el 20-25 % del presupuesto federal de Estados Unidos con el 1,1 % del de la UE. Aunque es difícil que los EE.UU. sean ejemplo para cualquier cosa, en este caso, la diferencia es chocante.

13. El principio de subsidiariedad parece una posición razonable, excepto que no existe ningún criterio específico acerca de quién decide y sobre qué bases que algo está mejor hecho por los Estados miembros que por la UE. Por ejemplo, ¿en qué se basa y quién decide que la política monetaria está mejor gestionada por las decisiones centrales mientras que la política social está mejor en manos de los Estados miembros?

14. Nuevo método de coordinación de políticas que se inició en la Cumbre de Lisboa 2000.

15. Me pregunto si la moneda no era una característica fuertemente arraigada también.

16. Las estadísticas oficiales de la OCDE y de la UE consideran empleada a una persona que haya trabajado más de una hora la semana anterior a la Encuesta de Empleo (en España Encuesta de Población Activa).

17. Es curioso que mientras que incluso muchos economistas ortodoxos están criticando fuertemente los planteamientos neoliberales y pudiera parecer que sus dictados están siendo puestos en cuestión, respecto a las políticas económicas concretas en el mundo real se está profundizando constantemente más y más en las líneas neoliberales.

18. «Integrated Guidelines for Jobs and Growth» (2008-2010).

19. Para un tratamiento en castellano véase *Revista de Economía Crítica*, n.º 6; en inglés es de interés entre muy amplios y variados materiales la obra *Economic Policy for a social Europe*, de J. Huffschnid (ed.), Palgrave Macmillan.

Miren Etxezarreta, economista. Master en Economía por la London School of Economics, Reino Unido. Doctora en Economía por esta misma Universidad y por la Universidad Autónoma de Barcelona. 1968-1970, profesora de Economía en la Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido. 1970-1972, catedrática contratada en la Facultad de Económicas, Universidad de Bilbao. 1974-2006, catedrática de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente catedrática emérita de Economía aplicada de esta Universidad. Ámbitos de trabajo investigador desde 1970: Economía Agraria, Política Económica y Desarrollo Económico. Tesis doctorales dirigidas: ocho y dos en curso. Algunos libros publicados: «El Caserío Vasco» (Ed. Iker, Bilbao, 1976); «La agricultura a tiempo parcial en España» (MAPA, 1988); «La reestructuración del capitalismo en España» (Icaria, 1991); «Crítica a la economía ortodoxa» (coord.) (Colección Manuales, Universidad Autónoma de Barcelona, 2004); «La agricultura española en la era de la globalización» (Ministerio de Agricultura, Madrid, 2007).